

公安机关适用指定居所监视居住实证研究 ——以2018—2019年703份判决书为主要分析样本

蔡艺生

(西南政法大学, 重庆 401120)

【摘要】 2013年刑事诉讼法明确规定了指定居所监视居住制度。截至2019年,公安机关适用指定居所监视居住存在诸多争议。通过对703份判决书的统计分析发现,公安机关适用指定居所监视居住的数量和占比逐年提升;涉及罪名广泛,非暴力犯罪为主、疑难案件居多;个案罪数单一,少数数罪并罚的情况;量刑上绝大多数为十年以下有期徒刑,多数为三年以下有期徒刑;大多数犯罪嫌疑人在本地无固定居所;绝大多数犯罪嫌疑人有自首、坦白、退赃或立功情况;多数因“办案需要”而适用;绝大多数变更为羁押;措施期间总体呈上升趋势,个别案件存在超期现象。经评估,其问题在于:羁押替代性措施定位未能准确体现,适用实际不符合监视居住例外情形的立法限定,羁押化倾向并未得到彻底扭转,仍未能消除非法讯问的质疑。应细化适用条件、严格执行规范、强化内外监督和规范措施期间的讯问行为。

【关键词】 公安机关;指定居所监视居住;判决书;强制性;强制措施体系

【中图分类号】 D918

【文献标志码】 A

【文章编号】 2096-3165 (2020) 04-0038-10

一、导论

(一) 研究背景

1996年《刑事诉讼法》未专门规定指定居所监视居住措施,而仅是将其作为监视居住的一种执行方式予以概括规定。在实际适用中,部分公安机关为确保执行效果,基本都选择指定居所监视居住的方式进行^[1]。其结果是,指定居所监视居住措施对犯罪嫌疑人的人身自由限制度极高,往往成为“变相羁押”,但又脱离羁押措施的相关实体与程序规范。鉴于此,不少学者经由学理分析,提出废除指定居所监视居住。但是,指定居

所监视居住仍有其实践必要性和控制可能性。2013年《刑事诉讼法》第75条开始专门规定指定居所监视居住:“监视居住应当在犯罪嫌疑人、被告人的住处执行;无固定住处的,可以在指定的居所执行。对于涉嫌危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、特别重大贿赂犯罪,在住处执行可能有碍侦查的,经上一级人民检察院或者公安机关批准,也可以在指定的居所执行。”

在改革方向既定的情况下,公安机关适用指定居所监视居住逐渐扩展和深入,同时也伴随持续的争议和改革诉求。学界相关研究成果主要围绕立法和法理展开,探讨其正当性或改革趋向。虽然公安机关适用指定居所监视居住的次数远远

【基金项目】 公安部重点项目“国家治理现代化视野下的警察现场执法机制研究”(2019LLYJJLST002)的阶段性成果;西南政法大学阐释党的十九届四中全会精神专项研究成果(2020xzzd-05)。

【作者简介】 蔡艺生(1981—),男,西南政法大学副教授,教务处副处长,硕士研究生导师,法学博士。

©1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

高于检察机关,涉及面更广、层次更多、案例更为丰富,但是,却鲜有作者进行相关实证调查。仅有少量实证研究针对某特定地区或特定年度的公安机关指定居所监视居住适用情况,并发现公安机关之间在认知上也有较大差异^[1];未发挥替代羁押的作用;存在在非法定场所指定居所监视居住的情形;存在超期现象;“办案需要”功能扩张,容易滥用等^[2]。由于监察委员会改革和职务犯罪侦查职能的转隶,2018年《刑事诉讼法》颁布后,公安机关成为指定居所监视居住的最主要适用机关。2018—2019年期间,大量的公安机关指定居所监视居住适用实践缺乏实证调查和效果评估。有鉴于此,本文拟通过对2018年和2019年全国范围内公安机关适用指定居所监视居住的情况进行实证调查,客观分析适用机制、评估适用效果,在此基础上评价指定居所监视居住相关立法、法理与实践的问题,提出改革建议,力求为相关立法和实践提供参考与指引。

(二) 样本来源与研究方法

判决书上一般会详细注明强制措施适用情况,包括期间、适用机关、涉嫌罪名、指定的居所、非法证据排除情况和强制措施变更情况等。据此,裁判文书网发布的刑事判决书能够提供多种考察视角,揭示指定居所监视居住适用情形,成为实证调查的良好素材。因此,本研究的样本数据来源于无讼案例网。^①首先,以“指定居所监视居住”“公安机关”为关键词检索全文,同时辅之以“刑事案由”“判决书”“基层法院”的限定,可以得到2013年—2020年共计6817份判决书,进而基于年度文书数量分析指定居所监视居住制度的适用趋势。其次,鉴于本文目的和笔者精力等多方面限制,在上述检索条件基础上再次细化,限定于2018年至2019年,重新得到符合上述条件的判决书总体样本。其中,2018年的判决书共计1496份,2019年的裁判文书1151份,共计2647份。为了确保数据的正确性及可信度,笔者对上述2647份样本进行了逐案查阅的人工筛选,删除了非公安机关适用指定居所监视居住的案件,以及形式上符合检索条件但实质上并不属于指定居所监视居住的案件,也删除了表述不清的判决书,

最终筛选出703份判决书,涉及827名犯罪嫌疑人。

本文的研究方法是对相关判决书进行逐案分析、分类统计。值得提醒的是,本研究数据仅立足于已在无讼案例网公开的判决书,存在样本不全面的问题。但是,基于判决书内容的规范性,上述所择取的判决书加上学界既有研究成果的文献分析,可较为准确地把握公安机关适用指定居所监视居住的实践样态,使得本研究具有很高的可信度。

二、公安机关指定居所监视居住的适用现状

(一) 总体适用趋势

1. 适用总量逐年提高,2019年有所回落

据无讼案例网检索的相关数据粗略统计,2013年至2019年,公安机关在6817个案件中适用指定居所监视居住。其中,2013年99个案件,2014年632个案件,2015年855个案件,2016年1128个案件,2017年1456个案件,2018年1496个案件,2019年1151个案件。从数据上看,2013年《刑事诉讼法》修改后,适用指定居所监视居住的案件数量明显递增(见图1)。增长最迅速的是2014年,比2013年多533个案件;2015年至2017年,每年基本增长数量都在220至330之间。2018年较上一年度增加40个案件后达到峰值,2019年逆转,比2018年减少345个案件。究其原因,应在于:一是2018年刑事诉讼法修改,在监视居住方面虽然仅删减了特定犯罪经批准适用的条件,但是其余法条修改颇多,加之监察委员会成立、《监察法》颁布,使得公安机关存在对法律的理解和适应期。二是监察委员会成立以后,随着反腐倡廉的深入开展,社会治安快速好转;同时,检察机关将职务犯罪侦查权转隶出去之后,集中更多精力加强对公安机关的法律监督,尤其是适用指定居所监视居住等强制措施的监督,使得该措施适用减少。三是基于判决和判决书上传的选择性和滞后性,使得数据未能准确反映指定居所监视居住适用的确切数量。

① 最高人民法院裁判文书网对下载裁判文书量、浏览页数等有限制,而无讼案例网下载相对便利,且与裁判文书网裁判文书的数量及更新速度差距不大,故本研究的数据最终选择无讼案例网。此外对无讼案例网访问的起止时间:2020年3月28日—2020年4月28日。



图 1

2. 指定居所监视居住在监视居住措施中占比逐年提升

据无讼案例网检索的数据粗略统计, 2013 年至 2019 年期间, 公安机关适用监视居住的案件数量为 91162 件, 其中适用指定居所监视居住的案件为 6817 件, 仅占适用监视居住案件数量的 7.47%。根据最高人民法院年度工作报告, 全国每年刑事案件平均约为 100 万件, 则适用指定居所监视居住的案件比例仅为 0.097%。换言之, 平均每年超过 2485 的县级公安机关未采用指定居所监视居住。其缘由应为, 该措施的适用需要耗费更多人力、

物力, 且办案风险大于住所监视居住^[1]。某种程度上, 也证明了相对于检察机关, 公安机关的调查手段和强制措施较为丰富, 并不依赖指定居所监视居住。但是, 经深入统计分析发现: 虽然总量占比不高, 但是在 2013—2018 年间逐年提升, 直至 2019 年才稍有回落 (见图 2)。2018—2019 年指定居所监视居住在监视居住措施适用中占比为 9.02%, 仍高于 2013 至 2017 年期间的平均占比 6.63%。可见, 公安机关适用指定居所监视居住的热度在不断增加。

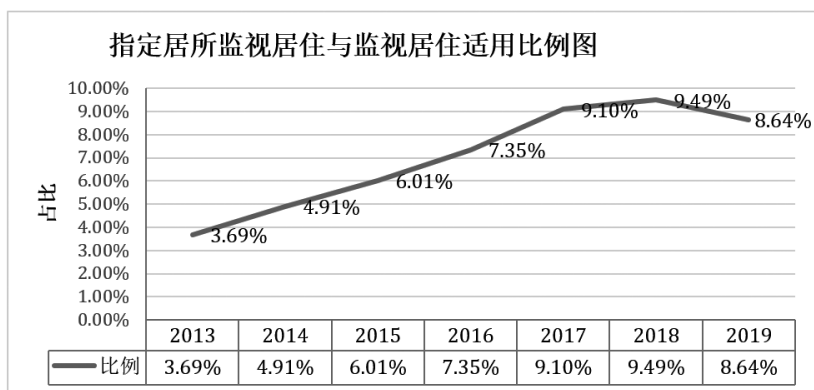


图 2

(二) 案件情况

1. 涉及罪名广泛, 非暴力犯罪为主、疑难案件居多

指定居所监视居住涉及的罪名广泛, 共涉及 83 项犯罪、949 人次。但是, 非暴力犯罪居多, 2018 年涉及暴力犯罪而适用指定居所监视居住的仅 24 人次, 2019 年为 19 人次。从罪名数量而言, 大部分集中于妨害社会秩序管理犯罪, 2018 年共涉及该类罪名 32 个, 2019 年涉及该类罪名 41 个。特别是 2019 年度, 在指定居所监视居住适用总量

减少的情况下, 涉及犯罪数量却增加, 也从侧面证明了公安机关对于指定居所监视居住认知的深入和适用有效性的提高。

从涉及犯罪人次数量上看, 2018 年排名前十的犯罪是: 盗窃罪 159 人次、贩卖毒品罪 48 人次、寻衅滋事罪 24 人次、诈骗罪 24 人次、隐瞒犯罪所得罪 19 人次、组织领导传销活动罪 19 人次、故意伤害罪 18 人次、容留他人吸毒罪 17 人次、信用卡诈骗罪 10 人次、拐卖儿童罪 10 人次, 共 348 人次占比 64.56%。2019 年排名前十的犯罪是: 盗窃罪

82 人次、贩卖毒品罪 55 人次、寻衅滋事罪 25 人次、组织领导传销活动罪 23 人次、串通招投标罪 22 人次、诈骗罪 18 人次、故意伤害罪 15 人次、容留他人吸毒 12 人次、开设赌场 12 人次、非法拘禁罪 7 人次，共 271 人次占比 66.09%。适用指定居所监视居住的犯罪大多为：盗窃罪 241 人次占比 25.39%、毒品类犯罪 151 人次占比 15.91%、诈骗

类犯罪 67 人次占比 7.06%、寻衅滋事罪 49 人次占比 5.16%、传销类犯罪 42 人次占比 4.42%，暴力性犯罪仅 33 人次占比 3.47%。可见，适用指定居所监视居住措施的犯罪往往是易发多发、涉及人员众多、取证难或定性难等高度依赖口供的疑难案件。

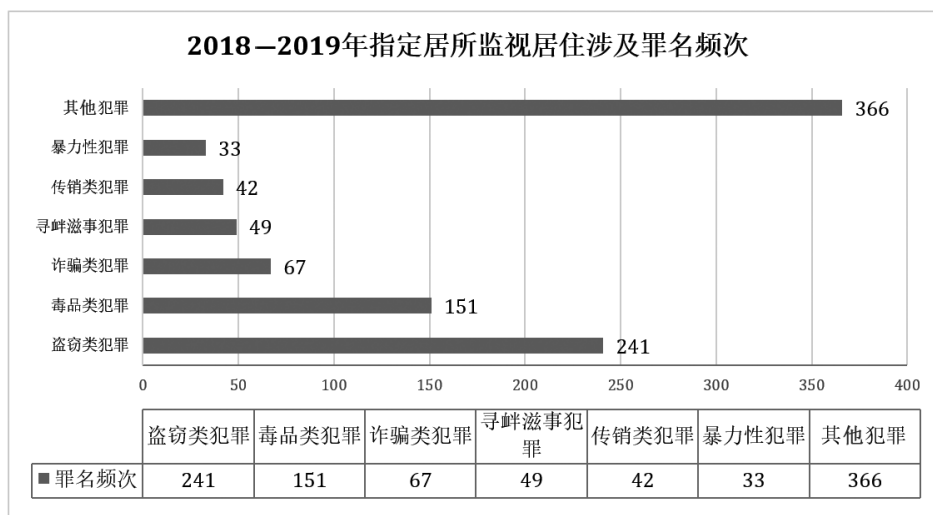


图 3

2. 个案罪数单一，少为数罪并罚的情况

2018 年至 2019 年适用指定居所监视居住措施的共有 827 名犯罪嫌疑人，其中涉嫌数罪的 91 人占比 11%。但是，所谓数罪大多为两罪，共 78 人；涉嫌 3 个罪名的 8 人、4 个罪名的 2 人、5 个罪名的 2 人、12 个罪名的 1 人。其中 2018 年仅有涉嫌 2 个或 3 个罪名的数罪并罚案例，2019 年则出现了涉嫌 4 个罪名乃至 12 个罪名的数罪并罚案例。涉嫌 12 个罪名的犯罪嫌疑人李某仅被指定居所监视居住 28 天，随后转为拘留。涉嫌 5 个罪名的唐某，先被拘留，后转为指定居所监视居住 90 天，然后转为逮捕；另一个魏某，先是拘留，后转为指定居所监视居住 60 天。涉嫌 4 个罪名的刘某和尹某先是指定居所监视居住 52 天和 31 天，随后变更为拘留。而且以上 5 人都不是因疾病等身体原因导致指定居所监视居住，最终基本都变更为羁押。可见，以上 5 人的指定居所监视居住，可能更多的是出于办案需要。

3. 量刑上绝大多数为十年以下有期徒刑，多数为三年以下有期徒刑

在 827 名犯罪嫌疑人当中，最终量刑为十年以上的有 60 人，其中包括因毒品犯罪最终量刑十年以上的 24 人。767 名占比 92.74% 的犯罪嫌疑人最

终量刑低于十年。量刑低于有期徒刑三年的有 550 人，占比 66.5%。

（三）犯罪嫌疑人情况

1. 大多数犯罪嫌疑人在本地无固定居所

根据 2018 年《刑事诉讼法》，只有犯罪嫌疑人在公安机关所在地无固定住所；或者犯罪嫌疑人涉嫌特定犯罪，在住处执行可能有碍侦查的情形下，才可以适用指定居所监视居住。经过检索发现，2018 年至 2019 年，适用指定居所监视居住的犯罪嫌疑人中，并没有涉嫌危害国家安全或恐怖活动犯罪两类特定犯罪的情况。由此推断，两年间所有被指定居所监视居住的犯罪嫌疑人，都应是“在公安机关所在地无固定住所”的。但是，并不是所有判决书都详细载明适用指定居所监视居住的具体原因。因此，笔者从分析犯罪嫌疑人居住信息和承办案件的公安机关信息入手发现，户籍地或居住地和承办案件公安机关为同一县或城区的有 203 人，其余 624 名犯罪嫌疑人应为在本地无固定居所。203 人中仍需减去身体原因在医院执行指定居所监视居住的 86 人，剩 117 人，即，14.14% 的指定居所监视居住可能存在适用理由不规范的情况。有研究显示，部分公安机关扩大解释“本地无固定住所”^[3]。或者，通过指定异地管

籍，以达到“本地无固定住所”的适用条件^[4]。值得提醒的是，湖南省某某市公安局适用指定居所监视居住的地点基本都选择了“某某市公安监管医院”，究竟是基于犯罪嫌疑人的身体原因或规避法律规定的办案需要，不得而知。

2. 绝大多数犯罪嫌疑人有自首、坦白、退赃或立功情况

适用指定居所监视居住措施的犯罪嫌疑人中，有自首、坦白、退赃或立功情况的，共有 681 人占比 82.34%；认罪态度不好的仅有 3 人占比 0.36%。总体认罪态度良好，指定居所监视居住适用的积极效果显著。但是，在涉嫌毒品犯罪的 121 名犯罪嫌疑人当中，仅有 57 人积极配合侦查，占毒品类犯罪总人数的 47.1%，占有所有犯罪嫌疑人总数的 7.73%。若扣除毒品类犯罪拒供的人数，则适用指定居所监视居住措施的犯罪嫌疑人坦白人数高达 745 人，占比 90.08%。可见，除毒品类犯罪外，适用指定居所监视居住的犯罪嫌疑人整体认罪率高。其原因在于：一方面是因为适用指定居所监视居住的犯罪本来都是情节和后果并不严重的小案，犯罪嫌疑人拒供的心理并不强烈；另一方面是指定居所监视居住的适用也为持续性监控和讯问策略的运用提供了较大的便利。但是，毒品类犯罪的犯罪后果严重、量刑较重，因此，犯罪嫌疑人的拒供心理较为强烈，难以突破。

（四）指定居所监视居住运行情况

1. 多数因“办案需要”而适用指定居所监视居住

2018 年《刑事诉讼法》规定了监视居住的适用条件，根据法条分析，可以将其分为两类：“人性关怀型”和“办案需要型”。“人性关怀”符合替代逮捕、减少羁押的立法预设功能；“办案需要”则是以保障侦查需要，更有效获取证据为主要出发点^[5]。前者包括：患有严重疾病、生活不能自理的；怀孕或者正在哺乳自己婴儿的妇女；系生活不能自理的人的唯一扶养人。后者包括：因为案件的特殊情况或者办理案件的需要，采取监视居住措施更为适宜的；羁押期限届满，案件尚未办结，需要采取监视居住措施的；对符合取保候审条件，但犯罪嫌疑人、被告人不能提出保证人，也不交纳保证金的，可以监视居住。在符合监视居住适用条件前提下，若犯罪嫌疑人无固定住处的，或涉嫌特定犯罪在住处执行有碍侦查经上级批准可以在指定的居所执行监视居住。但

是，在笔者所检索的判决书中，大多数并不直接载明指定居所监视居住的适用理由。在 827 名犯罪嫌疑人中，直接载明指定居所监视居住适用理由的有 66 人，其中 62 人是疾病、哺乳期、需要家人照顾、吸毒成瘾或精神分裂等原因，另有 4 人是因为异地管辖、发现新罪等原因。另外，虽未载明指定居所监视居住理由，但指定居所监视居住场所为医院、疗养所或病区的，共有 132 人。减去重复的 36 人，在判决书中直接载明指定居所监视居住适用原因为“人性关怀”的有 158 人。另有 665 人未载明指定居所监视居住适用的具体原因，占比 80.41%。其具体适用原因，仅能通过其余信息进行推断。

其一，如上所述，从犯罪嫌疑人的户籍地或居住地入手，若和承办案件的公安机关同属一个地区，同时也不存在身体疾病等原的情况下，还适用指定居所监视居住的，则显然存在办案需要的可能性就高度增加。就常理而言，若为身体疾病等原因而适用指定居所监视居住，则在判决书中载明适用地点或理由，应属无碍，不予载明可能是有“难言之隐”。因此，很大程度上可推断 117 人属于“办案需要”原因而适用指定居所监视居住。

其二，从判决书显示的犯罪嫌疑人户籍或居住信息看，624 名犯罪嫌疑人应属于在本地没有固定居所。常理推断，若出于“人性关怀”而适用指定居所监视居住，犯罪嫌疑人身体疾病、怀孕哺乳和吸毒成瘾等症状不会在短期内消除，指定居所监视居住期间就应多于 15 天。反向推定，如果指定居所监视居住期间少于 15 天，且期满后转为拘留或逮捕措施的，则可视作为出于办案需要而适用。当然，不能反向推定指定居所监视居住超过 15 天，就是人性关怀，因为，仍可能存在通过延长指定居所监视居住期间的方式获得办案便利的可能。同时，如果是多人共同犯罪，又同时适用指定居所监视居住的，其指定居所监视居住期间类似或者完全一致的，然后，又转为拘留或逮捕措施的，则出于办案需要的可能性增大。基于此判断，经统计分析，发现 2018 年有 201 人，2019 年有 91 人，总共 292 人；减去明确载明为疾病原因或上述 117 人重复计算的，共有 269 人可能存在办案需要的原因而适用指定居所监视居住。

综上，经由 703 份判决书抽取数据分析，在 827 名犯罪嫌疑人中，基于“人性关怀”而适用指

定居所监视居住的有 158 人占比 19.10%，基于“办案需要”而适用指定居所监视居住的有 386 人占比 46.67%，另有 283 人占比 34.22% 仅凭判决书载明的内容难以判断具体原因（见图 4）。

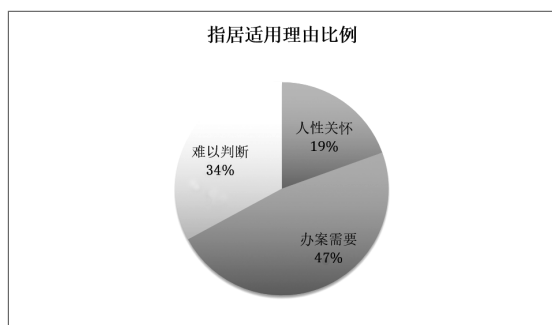


图 4

2. 绝大多数指定居所监视居住最终变更为拘留等羁押措施

在所选取的 703 件案例中，指定居所监视居住的适用存在 14 种可能的变更情况。但是，对分析指定居所监视居住具有较大价值的有四种变更情况：一是单独适用指定居所监视居住的，即，并未采取其他强制措施。二是羁押变更为指定居所监视居住后，并未再采取取保候审之外的强制措施的。三是取保候审变更为指定居所监视居住后，并未再次采取其他羁押措施的。四是指定居所监视居住变更为取保候审的。因为，指定居所监视居住的相关立法原意在于规范措施适用和减少羁押。如果适用指定居所监视居住之后，仍旧变更为拘留或逮捕等羁押措施，则显然未能体现立法目的，也存在利用指定居所监视居住作为“权宜之计”的嫌疑。在以上四种变更类型中，有三种都未有羁押措施。第四种变更情况虽然存在最终仍变更为拘留或逮捕的情况，但是，事先体现出的是强制措施的减弱。基于此判断，2018 年至 2019 年间，存在以上四种变更情况的人数有 212 人。其余 615 名犯罪嫌疑人最后都变更为羁押措施，占比高达 74.36%。

3. 指定居所监视居住期间总体呈上升趋势，2019 年有所降低，个别案件存在超期现象

指定居所监视居住等强制措施的起止日期、变更和刑期折抵等情况，一般都会在判决书中载明，据此可以统计指定居所监视居住的期间^[2]。2018 年指定居所监视居住期间平均为 76 天，2019 年指定居所监视居住期间平均为 38 天。2018 年和 2019 年，指定居所监视居住期间平均为 61 天。另据分析显示，2013 年至 2017 年，公安机关适用指

定居所监视居住期间平均为 42.5 天^[2]。可见，指定居所监视居住期间总体呈上升趋势，在 2018 年达到峰值，但是，在 2019 年有所回落。

统计数据显示，指定居所监视居住期间在 16 天以下的共有 277 人占比 33.49%，16~59 天的共有 184 人占比 22.24%，60 天以上的有 366 人占比 44.25%，180 天以上的有 140 人占比 16.92%。可见，公安机关适用指定居所监视居住期间普遍较长，个别存在超期现象。

三、公安机关指定居所监视居住的适用效果评估

作为减少羁押的替代性措施，指定居所监视居住理应以限定适用、规范运行，并实现权利保障和诉讼高效进行的功用，尤其应避免沦为变相羁押措施（又称第六种羁押措施）。总体而言，指定居所监视居住适用情况良好、成效显著。一是犯罪嫌疑人整体配合度高。2018—2019 年适用指定居所监视居住的犯罪嫌疑人中，整体认罪率高达 82.34%，有效保障了诉讼效率。同时，仅有 3 人脱管，1 人在指定居所监视居住期间犯新罪。相对于 2013—2017 年五年间 105 人脱管，脱管率 1.8%^[2]，2018—2019 年的脱管率仅为 0.48%，规范效果显著。二是指定居所监视居住适用相对规范。827 人当中，没有无罪判决，同时，仅有 8 名犯罪嫌疑人提出基于刑讯逼供方面的非法证据排除请求。但是，在法律实现方面，仍存在一些需要反思的问题。

（一）指定居所监视居住的羁押替代性措施定位未能准确体现

根据刑事诉讼法，指定居所监视居住的适用必须先符合逮捕条件，然后基于特定情形而替代羁押。即，指定居所监视居住仅对犯罪嫌疑人的行为自由等权利构成轻度限制，以体现人性关怀，并保障诉讼。但是，指定居所监视居住的适用实践定位存在偏差：更多的并非基于人性关怀角度，而是出于公安机关办案便利，甚至事实上形成“超羁押”状态。

其一，从适用原因看，如果是出于替代羁押的目的，则其立法原意应在于通过替代羁押实现权利的更大保障，体现更多的人性关怀。但是，至少 46.67% 的指定居所监视居住是基于“办案需要”而适用。虽然也在事实上替代了羁押，但是，

此种替代更多的是基于公安机关办案便利。对于犯罪嫌疑人而言，其人身自由等权利仍处于高度限制状态，甚至可能由于公安机关适用侦查策略等原因而导致犯罪嫌疑人权利更大的限缩。

其二，从措施变更情况看，74.36%的转羁押比例，高度表明指定居所监视居住更多的处于时间位序上的“过渡”定位，而非措施种类上的“替代”定位。其适用可能更多的是暂时因证据不足等原因不能羁押、羁押期限届满、羁押后不便采取侦查策略或争取更多办案时间等原因；一旦上述原因消除，随即变更为羁押。

（二）指定居所监视居住适用实际不符合监视居住例外情形的立法限定

1996年刑事诉讼法关于监视居住规范的概括性，使得公安机关在适用中产生两极化倾向：一方面，由于法律和安全风险等原因，部分公安机关极少采用指定居所监视居住；另一方面，部分公安机关基于法律的概括性规定，在实践中扩张适用边界，形成事实上的“变相羁押”。因此，2013年刑事诉讼法增设指定居所监视居住制度，对适用条件、居所要求和执行方式进行了规范，其目的之一就在于限定指定居所监视居住的适用比例，确保各类强制措施和规范适用。但是，不管是指定居所监视居住的总体数量、所占比例、涉及罪名、涉及数罪并罚数量或共同犯罪数量等都是逐年提升，有进一步突破作为监视居住例外情形的法律限定的态势。

其一，适用数量上，逐年提升。2015年至2017年，每年基本增长数量都在220至330之间，2019年才稍有回落。其二，指定居所监视居住在监视居住中占比也是逐年提升。2013年为3.69%，其后基本以每年1%以上的速度增长。其三，指定居所监视居住适用涉及的罪名种类逐年增加，2018年涉及67项罪名，2019年涉及罪名新增16项，2013年至2019年共涉及罪名240多项，基本涵盖所有罪名。从新增的罪名上看，在经济类犯罪和环境保护类犯罪中也逐步扩大适用指定居所监视居住。同时，毒品犯罪和寻衅滋事罪适用指定居所监视居住数量保持稳定，其余犯罪则是稳步提升。其四，数罪并罚或共同犯罪案件适用指定居所监视居住比例逐渐提升。

（三）指定居所监视居住羁押化倾向并未得到彻底扭转

对于指定居所监视居住羁押化倾向的质疑主

要来自几个方面的考虑：一是指定居所监视居住适用法律规范较为粗疏，导致实践中部分公安机关通过解释扩大适用。二是居所要求仅有概括性规定，实践中指定的居所种类繁多，存在许多模糊地带。三是监视方式具有多样性，可能形成事实上的羁押甚至超出羁押的人身限制。四是长时间的指定居所监视居住，显然延长了对犯罪嫌疑人的自由限制，形成事实上的羁押态势。

其一，指定居所监视居住的适用条件上，主要的争议点在“无固定住处”的理解。一般而言，固定住处是指犯罪嫌疑人在承办案件的公安机关所在辖区内工作、生活的合法居所。主要涉及两个问题：辖区范围和合法居所的含义。二者是否做狭义解释很大程度上决定了是否符合适用条件。如，物理空间和行政区划存在不同逻辑和效力，事实上数公里的间隔可能分属不同区划而构成无固定住处。公安机关也可通过变更管辖的方式造成事实上的无固定住处。同时，何为合法居所，是否必须犯罪嫌疑人自有住房，诸如此类，法律并未详细载明。

其二，指定居所监视居住的居所要求上，相关法律法规要求“不得在羁押场所、专门的办案场所执行”；且应同时具备三个条件：满足正常的生活和休息条件；便于监视和管理；能够保证安全。在703份判决书中，具体载明指定居所监视居住场所的，仅有186份。这些指定居所监视居住场所根据适用次数排列为：公安监管医院73次、酒店27次、康复科23次、医院21次、仅写“居所”13次，仅写明地址11次、学习村4次、教育转化基地4次、监视居住执行点3次、戒毒所3次、纪委宾馆2次、救助站1次、看守所病区1次（见图5）。综合分析，医院类最多，有117次占比62.9%；酒店类其次，有29次占比15.59%。首先，公安监管类的医院由公安机关全程监管，有异化成“羁押场所”的嫌疑。该类场所共73次，占比39.24%。至于看守所病区和教育转化基地等则应属于“羁押场所或专门办公场所”。其次，一般的宾馆或场所则难免存在监视或管理问题，尤其是安全问题，使得公安机关不得不加强监管，事实上也可能异化成羁押场所。换言之，在这类场所中，由于缺乏专门的监督，且由公安机关自我决定、自我执行，存在较高的异化为羁押场所的风险。

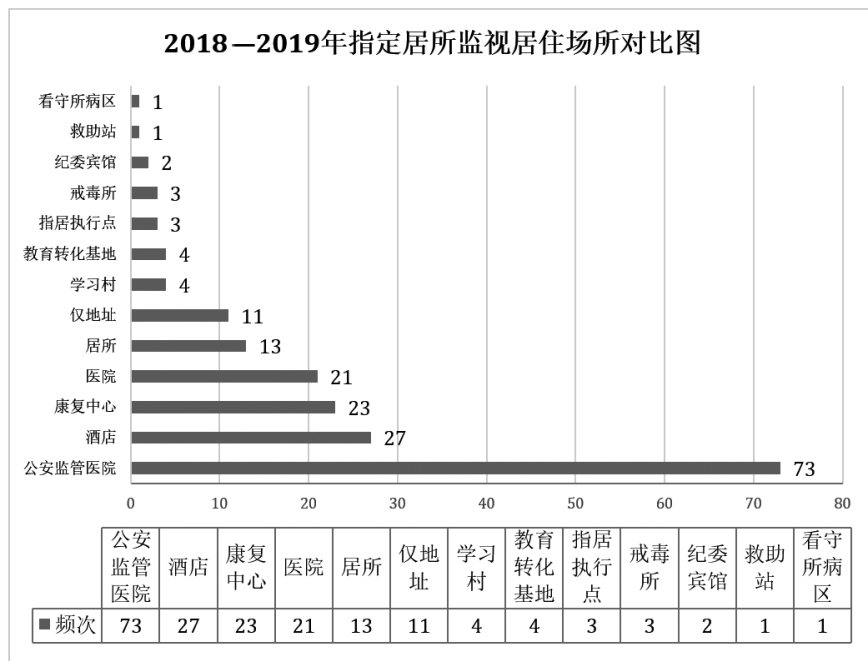


图 5

其三，监视方式上，刑事诉讼法规定：要求被监视居住的犯罪嫌疑人将护照等出入境证件、身份证件、驾驶证件交执行机关保存，以及对被监视居住的犯罪嫌疑人采取电子监控、不定期检查、通信监控等监视方法。另据调研，实际执行中，对犯罪嫌疑人的人身自由限制较大，有“变相羁押”的嫌疑^[6]。如，由于多数指定居所监视居住场所并未安装专门的电子监控设备，相当部分公安机关采用的是“贴身监视”情况^[7]，即“人盯人”监视^[8]。在此种状态下，事实上形成对犯罪嫌疑人自由的完全剥夺，并且难以被监督和更正，滋生大量超羁押现象。

其四，从指定居所监视居住期间看，指定居所监视居住 180 天以上的占 16.92%，存在超期或严重超期的情况。

（四）仍未能消除指定居所监视居住期间公安机关非法讯问的质疑

在现有立法背景下，公安机关既是侦查主体，又是指定居所监视居住决定主体，同时还是指定居所监视居住执行主体。多种角色合一，又缺乏相应监督，其立法合理性值得商榷。虽然，827 名指定居所监视居住中，仅有 8 人提出非法讯问的证据排除请求，且最终仅有 1 人获得法院支持。但是，社会各界的质疑仍然存在：一方面，在普遍强调分权制约的当下，容易遭受公正性质疑；另一方面，在指定居所监视居住具体适用整体不透明的情况下，更容易遭受“沦为讯问辅助手段”

的质疑。事实上，是否适用指定居所监视居住、在何地适用指定居所监视居住、是否变更强制措施、采用何种监视方式、指定居所监视居住期间长短，都可以由公安机关自主决定，并和犯罪嫌疑人的配合程度直接联系、动态调整，以营造良好的讯问环境，其内在逻辑脉络不言而喻。827 人中，共有 681 人能够积极坦白、配合侦查，若扣除毒品类犯罪拒供人数，则坦白人数高达 745 人占比 90.08%，认罪态度不好的仅有 3 人。这种超乎寻常的认罪率和配合度，似乎也在某种程度上印证了大量社会质疑。

四、公安机关适用指定居所监视居住的理性思考

部分学者认为，指定居所监视居住异化为“准羁押”甚至是“超羁押”措施，存在巨大风险^[9]。部分学者认为，指定居所监视居住有其必要性，异化为“变相羁押”主要是适用问题，并不能彻底否定其价值或功能^[10]。笔者认为，指定居所监视居住困境的症结在于法律规范的未能明晰，使得公安机关可以通过解释等多种手段，相对自由地调整指定居所监视居住的强制性和侦查行为的强度，以保障侦查的有效进行。这种强制性甚至可以高于羁押措施所具有的强制性，表现为“超羁押”状态；而侦查行为尤其是讯问行为，由于相对封闭的指定居所监视居住时空环境，可

以规避看守所内的隔离式审讯环境、看守管理监督和驻所检察监督等主客观限制，具有较大的讯问自由度。理应基于指定居所监视居住的羁押替代性措施定位，依循强制措施体系分层设计，合理限制其强制性，并规范讯问等侦查行为。

（一）明确指定居所监视居住的适用条件

如上所述，在指定居所监视居住的适用条件上，可以分为“办案需要”和“人性关怀”两类。实践中，大量存在基于“办案需要”的指定居所监视居住，甚至形成“超羁押”状态，违背立法预期。理应通过立法细化“办案需要型”指定居所监视居住的适用条件，限制其适用。其一，明确“无固定住处”的具体解释。包括何谓“住处”和“固定住处”，避免公安机关的无所适从或扩大解释。其二，明确“在住处执行有碍侦查”的具体内涵，细化“妨碍”侦查的标准和限度，包括“有证据证明”和“达到一定证明标准”等程序要求。

（二）严格指定居所监视居住的执行规范

根据法理，作为羁押的替代性措施，指定居所监视居住在强制措施分层体系中低于拘留和逮捕，其强制性也理应低于羁押、高于取保候审。因此，应当通过法律规范的细化，明确相关执行界限，避免公安机关的随意适用和强制性的随意升级。

其一，明确指定居所监视居住期间公安机关的“强制性行为”种类和方式，并列明限度。包括可收缴的证件范围、通讯检查措施、监视管理措施等。尤其应当细化监视管理的种类、方式、时限、时间节点和限度。对于“24小时贴身监视”等明显超出立法预期的监视管理行为，应当予以明确禁止。同时，严格保障犯罪嫌疑人正常的生活休息条件，包括必要的通讯、会见或日常活动等行为自由。

其二，细化指定居所监视居住场所规范。实践中，仍存在“羁押场所或专门办案场所”替代执行场所，或者将执行场所“改造”为羁押场所的现象。因此，应通过立法或法律解释的形式，具体列明不得作为指定居所监视居住场所的范围，如羁押场所或专门办案场所，不具有安全保障的宾馆或农家乐等。同时，应禁止对指定居所监视居住场所的“过度改造”，包括所谓“公安监管医院”“公安监管疗养院”或“公安监管的农家乐”等。

（三）强化指定居所监视居住的内外监督

其一，外部监督，主要是人民检察院的法律监督。检察院作为专门的法律监督机关，应当依法履行好对包括指定居所监视居住在内的强制措施监督职责^[11]。一是人民检察院通过审查起诉，检查公安机关适用指定居所监视居住是否存在违法情况。二是人民检察院根据案件情况，通过派员参加公安机关对于重大案件的讨论和其他侦查活动进行法律监督。三是人民检察院通过接受犯罪嫌疑人等的申诉或控告，行使侦查监督权。同时，人民法院也可以通过“非法证据排除”的方式进行司法审查，实现事后监督效果。

其二，内部监督，是指上级公安机关对下级公安机关，上级业务部门对下级业务部门，本级公安机关对所属业务部门、派出机构及其人民警察的各项执法活动实施的监督。针对指定居所监视居住，其内部监督主要是：实施指定居所监视居住是否合法和适当。对公安机关及其人民警察不合法、不适当的指定居所监视居住执法活动，分别作出如下处理：对错误的处理或者决定予以撤销或者变更；对拒不履行法定职责的，责令其在规定的时限内履行法定职责；对拒不执行上级公安机关决定和命令的有关人员，可以停止执行职务；公安机关及其人民警察违法行使职权已经给公民、法人和其他组织造成损害，需要给予国家赔偿的，应当依照《中华人民共和国国家赔偿法》的规定予以国家赔偿；公安机关人民警察在执法活动中因故意或者过失，造成执法过错的，按照《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》追究执法过错责任^[12]。

（四）规范指定居所监视居住期间的讯问

侦查讯问程序可视为整个刑事诉讼程序中干预公民基本权最深和最广的阶段。为此，围绕讯问权，社会各界经历了多年努力，逐步编织规范体系，包括不得被强迫自证其罪原则、隔离式审讯环境、同步录音录像、检察监督和“非法证据排除”等。但是，指定居所监视居住期间的讯问，获得了现有立法背景下相当大的自由度。因此，欲实现立法目的，除了保持较低水平的强制性外，更应着重规范指定居所监视居住期间的讯问行为。一是严格限制讯问时间，应该保证犯罪嫌疑人充分的休息时间。如，连续讯问时间不得超过6小时，每24小时应至少保证6小时的休息时间。二是基于指定居所监视居住期间讯问行为的“封闭

性”，应严格执行讯问同步录音录像，并随案移送。三是规范讯问地点，应限于监视居住场所、看守所或办案机关。四是严格非法口供的排除，对于辩方基于指定居所监视居住期间的非法讯问行为的理由而提请非法证据排除的，原则上应给予公安机关较为严格的证据合法性证明责任，要求讯问人员出庭作证等。

【参考文献】

- [1] 马静华. 公安机关使用指定监视居住措施的实证分析——以一个省会城市为例[J]. 法商研究, 2015, 166(2): 103-110.
- [2] 谢小剑, 朱春吉. 公安机关适用指定居所监视居住等实证研究——以 5955 个大数据样本为对象[J]. 中国法律评论, 2019, 30(6): 74-87.
- [3] 王朝亮. 公安机关决定指定居所监视居住执行中的违法违规行及监督——以 T 市检察数据最多的 x 区为样本[J]. 中国检察官, 2018, 289(7): 55-58.
- [4] 张智辉, 洪流. 监视居住适用情况调研报告[J]. 中国刑

事法杂志, 2016(3): 92-111.

- [5] 谢小剑. “替代逮捕”与“办案需要”: 指定监视居住的功能类型与程序冲突[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版), 2017, 45(5): 60-66.
- [6] 马静华, 冯露. 监视居住: 一个实证角度的分析[J]. 中国刑事法杂志, 2006(6): 53-58.
- [7] 罗孝宇. 公安机关适用指定居所监视居住措施实证研究[D]. 重庆: 西南政法大学, 2015.
- [8] 窦宪亮. 我国指定居所监视居住问题研究——以公安机关为重点分析[D]. 北京: 中国社会科学院, 2013.
- [9] 郭烁. 论作为“超羁押手段”的指定居所监视居住制度[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2016, 69(6): 119-125.
- [10] 左卫民. 指定监视居住的制度性思考[J]. 法商研究, 2012, 149(3): 33-38.
- [11] 何永军. 新刑事诉讼法下检察工作面临的挑战[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2013, 13(1): 49-55.
- [12] 蔡艺生. 现有立法背景下隐匿身份侦查的理性运用[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2014, 168(2): 66-73.

(责任编辑 徐艳宏)